Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/803

04. 08. 77

Sachgebiet 9240

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Dritter Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes

Gliederung

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (34) — 921 00 — Pe 5/77 — vom 4. August 1977.
Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

1 Anlaß des Berichts

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 8. Mai 1969 (BGBl. I S. 348), ein Bestandteil des verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972, zielt auf eine Verbesserung der Verkehrsbedienung im öffentlichen Straßenpersonenverkehr ab; es dient auch Zielen der Raumordnung und des Umweltschutzes. Im Hinblick auf diese Zielsetzung war im Gesetzentwurf der Bundesregierung insbesondere die Einführung der Gebietsgenehmigung vorgesehen. Danach sollte die Verkehrsbedienung für bestimmte räumlich abgegrenzte Verkehrsgebiete einem einzigen Unternehmer oder einer zusammengeschlossenen Unternehmergruppe übertragen werden können. Wenngleich die Rechte vorhandener Unternehmer grundsätzlich gewahrt werden sollten, war doch eine gewisse Relativierung der Vorränge und des Besitzstandschutzes vorgesehen.

Entgegen dem Entwurf der Bundesregierung hat der Deutsche Bundestag beschlossen, auf die Einführung der Gebietsgenehmigung zu verzichten. Er war der Ansicht, daß auch ohne Gebietsgenehmigung die Entstehung zusammenhängender Verkehrsnetze und damit eine Verbesserung der Verkehrsbedienung insbesondere in der Fläche möglich sei; die schon damals zu erkennende Entwicklung zur Kooperation werde durch die Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) unterstützt, der die Genehmigungsbehörden verpflichte, die Entstehung zusammenhängender Liniennetze und die Zusammenarbeit der Unternehmer zu fördern.

In der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes hat § 8 folgenden Wortlaut:

„§ 8

Förderung der Verkehrsbedienung
und Ausgleich der Verkehrsinteressen

(1) Mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs haben der Bundesminister für Verkehr und die Landesregierungen darauf hinzuwirken, daß die Interessen der verschiedenen Verkehrsträger im Personenverkehr ausgeglichen und ihre Leistungen und ihre Entgelte aufeinander abgestimmt werden. Eine freiwillige Zusammenarbeit der Verkehrsträger ist zu fördern.

(2) Die Genehmigungsbehörde hat im Interesse der Verkehrsnutzer für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne zwischen den Unternehmern zu sorgen.

(3) Sofern die öffentlichen Verkehrsinteressen es erfordern, hat die Genehmigungsbehörde

1. für die Einrichtung und befriedigende Bedienung,
2. für die Erweiterung und Änderung von Verkehrsverbindungen zu sorgen. Sie hat dabei auf freiwillige Zusammenarbeit oder Zusammenschlüsse der Unternehmer hinzuwirken und das Entstehen zusammenhängender Liniennetze zu fördern. Läßt dies eine befriedigende Verkehrsbedienung nicht erwarten, hat die Genehmigungsbehörde von Amts wegen zu prüfen, ob eine Verpflichtung zur Erweiterung oder Änderung des Verkehrs (§ 20 a) aufzuerlegen ist.

(4) Die Genehmigungsbehörde hat bei ihren Maßnahmen auch die Ziele der Landesplanung zu beachten."

Anläßlich der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes hat der Deutsche Bundestag in einer Entschließung erklärt, er werde die Entwicklung der kommenden Jahre sorgfältig beobachten; sollten sich die an die Vorschriften des § 8 PBefG geknüpften Erwartungen nicht erfüllen, werde er zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen prüfen.

Entsprechend einem Auftrag des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung in zwei Berichten die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes dargelegt:

— Der erste Bericht wurde am 28. Juni 1971 vorgelegt und vom Deutschen Bundestag in seiner 148. Sitzung am 4. November 1971 behandelt,
Drucksachen VI/2386, VI/2743;
Stenographischer Bericht Seite 8627 D.

— Der zweite Bericht wurde am 19. Dezember 1973 vorgelegt und vom Deutschen Bundestag in seiner 86. Sitzung am 15. März 1974 behandelt,
Drucksachen 7/1460, 7/1709;
Stenographischer Bericht Seite 5655 f.

Bei der Sitzung am 15. März 1974 hat der Deutsche Bundestag entsprechend dem Antrag des Ausschusses für Verkehr beschlossen,

„1. den Bericht der Bundesregierung — Drucksache 7/1460 — zur Kenntnis zu nehmen,
2. die Bundesregierung zu ersuchen, zum 31. Dezember 1975 einen weiteren Bericht zu § 8 des Personenbeförderungsgesetzes vorzulegen."

Mit Schreiben vom 11. November 1975 ist der Präsident des Deutschen Bundestages im Hinblick auf die bevorstehenden Veränderungen bei den Busdiensten von Bahn und Post um Fristverlängerung gebeten worden. Entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. März 1974 wird im folgenden berichtet.

2 Übersicht über die Förderung der Verkehrsbedienung und den Ausgleich der Verkehrsinteressen

Die oben wiedergegebene Vorschrift des § 8 PBefG wendet sich in ihrer Zielrichtung an die Verwaltung des Bundes und der Länder sowie an die Verkehrsträger. Während von den Verkehrsträgern eine freiwillige Zusammenarbeit erwartet wird, enthält § 8 PBefG für die Verwaltung einen Koordinierungs- und Gestaltungsauftrag.

2.1 Koordinierung und Gestaltung durch die Verwaltung

2.1.1 Koordinierung durch den Bundesminister für Verkehr

Ziel der Koordinierung ist nach § 8 PBefG die „beste Förderung des Verkehrs". Zur Verwirklichung seines Koordinierungsauftrages sind dem Bundesminister für Verkehr eine Reihe gesetzlicher und verwaltungsmäßiger Handhaben gegeben. Insbesondere sind hier die gesetzlichen Befugnisse hinsichtlich des Bahnbusverkehrs und des Postreisedienstes zu erwähnen. In Erfüllung seines Koordinierungsauftrages hat der Bundesminister für Verkehr aber auch u. a. die

— Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. Februar 1970 (BGBl. I S. 230)

erlassen. Darüber hinaus hat er darauf hingewirkt, daß die

— Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Bahnbusverkehr vom 1. Oktober 1972 und die

— Postreiseordnung vom 6. Dezember 1972 (BGBl. I S. 2255)

weitgehend mit der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie für den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen übereinstimmen.

Im Hinblick auf die Wirkung, die von den Tarifen von Bahn und Post ausgeht, hat der Bundesminister für Verkehr im Rahmen seiner Befugnisse nach § 45 Abs. 2 PBefG mit dafür Sorge getragen, daß bei der

— Genehmigung und Festsetzung der Tarife im Bahnbusverkehr und beim Postreisedienst

nicht nur der wirtschaftlichen Lage der beiden Unternehmen, sondern auch den öffentlichen Verkehrsinteressen Rechnung getragen wird.

Schließlich hat der Bundesminister für Verkehr auf eine

— Zusammenarbeit der beiden Bundesverkehrsanstalten untereinander und auf eine

— Kooperation des Bahnbus- und Postreisedienstes mit anderen Verkehrsträgern

hingewirkt. Einzelheiten über die am 25. März 1970 gegründete „Omnibus-Verkehrsgemeinschaft Bahn/Post", über die Zusammenarbeit dieser Gemeinschaft mit anderen Verkehrsträgern sowie über die von Bahn und Post zur Durchführung des Omnibusverkehrs gegründeten Regionalgesellschaften sind unter Abschnitt 4 aufgezeigt.

2.1.2 Koordinierung und Gestaltung durch die Länder

Für die Landesregierungen und die Genehmigungsbehörden der Länder enthält § 8 PBefG einen Koordinierungs- und Gestaltungsauftrag. In den meisten Bundesländern sind inzwischen Nahverkehrsprogramme und Planungsinstitutionen mit dem Ziel der Verbesserung der Nahverkehrsverhältnisse geschaffen worden. In diesem Zusammenhang ist z. B. auf folgende Programme und Institutionen hinzuweisen:

— „Nahverkehrsprogramm Baden-Württemberg",

— „Nahverkehrsprogramm Bayern",

— „Bericht zur langfristigen detaillierten Nahverkehrskonzeption" (in Berlin) sowie Stellungnahme des Senats von Berlin zu diesem Bericht,

— „Gemeinsamer Landesplanungsrat" der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein,

— „Förderungsprogramm für den öffentlichen Personenverkehr in Verdichtungsgebieten und der Fläche" im Rahmen des Verkehrsbedarfsplanes II zum Landesentwicklungsplan Hessen,

— „Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985",

— „Landesverkehrsprogramm Rheinland-Pfalz 1974",

— „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975".

Für die praktische Verwirklichung der Zielvorstellungen, die in den Verkehrsplänen der Länder und in § 8 PBefG zum Ausdruck kommen, sind die in § 8 PBefG ausdrücklich angesprochenen Genehmigungsbehörden der Länder von besonderer Bedeutung. Nach der erwähnten Vorschrift haben die Genehmigungsbehörden auf einen Ausgleich der Interessen der verschiedenen Verkehrsträger und der Verkehrsnutzer, auf eine Abstimmung des Leistungsangebots und — soweit erforderlich und zumutbar — auf eine Verbesserung der Verkehrsbedienung hinzuwirken. Wichtigste Handhabe für Einwirkungsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden ist die gesetzliche Zuständigkeitsregelung, wonach die Durchführung des Personenbeförderungsgesetzes grundsätzlich den Ländern obliegt.

Besonders wichtige Einzelbefugnisse zur Verwirklichung des Koordinierungs- und Gestaltungsauftrags der Länder sind die

— Zustimmung der Genehmigungsbehörde zu den Tarifen und zu den Besonderen Beförderungsbedingungen, § 39 PBefG,

— Zustimmung der Genehmigungsbehörde zu den Fahrplänen, § 40 PBefG,

— Festlegung von Leistungsumfang und Dauer der Genehmigung, §§ 13, 44 PBefG,

— Auferlegung von Erweiterungen und Änderungen des Verkehrsangebots im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren, § 20 a PBefG.

Wenngleich der Gesetzgeber von den Verkehrsunternehmen freiwillige Zusammenarbeit erwartet, so müssen doch die entscheidenden Anstöße von den Genehmigungsbehörden ausgehen, die einen umfassenden Überblick über die Verkehrsbedienung in ihrem Zuständigkeitsbereich haben.

Mehrere Länder haben allerdings in ihren Stellungnahmen zu dem vorliegenden, ihnen zur Kenntnis zugeleiteten Kooperationsbericht zum Ausdruck gebracht, daß § 8 PBefG ein schwaches Instrument sei und den Verkehrsbehörden keine Möglichkeit gebe, Verbesserungen der Verkehrsstruktur gegen den Willen der Unternehmer durchzusetzen. Die Anwendbarkeit des § 20 a PBefG sei angesichts der bei fast allen Linienunternehmen außerordentlich angespannten wirtschaftlichen Lage in Frage gestellt.

2.2 Entwicklung der Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen

Im Berichtszeitraum seit dem 1. Januar 1974 sind Fortschritte bei der freiwilligen Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmer erzielt worden.

Dies zeigt sich z. B. in der

- Zunahme der Zahl der Tarif- und Verkehrsgemeinschaften,
- Aufhebung von Bedienungsverboten,
- Entflechtung von Liniennetzen.

Nicht zu verkennen ist allerdings, daß sich die Entwicklung der freiwilligen Zusammenarbeit — verglichen mit den Berichtszeiträumen von 1969 bis 1973 — wesentlich verlangsamt hat. Einzelheiten über den Stand der Zusammenarbeit und die bestehenden Schwierigkeiten sind in den Abschnitten 3 bis 6 aufgezeigt.

2.3 Kooperationsformen

Die wichtigsten Kooperationsformen sind die schon erwähnten Tarifgemeinschaften, Verkehrsgemeinschaften, Verkehrsverbünde und Fusionen. Welche der genannten Kooperationsformen vorliegt, ist im Einzelfall nicht einfach festzustellen, da es bislang keine gesetzlichen Definitionen gibt. Wie in den vorangegangenen Berichten wird hier von folgenden Begriffsbestimmungen ausgegangen:

- Tarifgemeinschaften:
  Zusammenschlüsse, bei denen sich die Zusammenarbeit hauptsächlich auf eine gemeinsame Tarifpolitik und die Verrechnung von Einnahmen oder Einnahmeteilen bezieht;
- Verkehrsgemeinschaften:
  Kooperationsformen, bei denen zusätzlich Vereinbarungen über eine gemeinsame Fahrplangestaltung, die gegenseitige Abstimmung des Leistungsangebots und ggf. auch über eine innerbetriebliche Zusammenarbeit (Verwaltung, technischer Betrieb, Rationalisierungsmaßnahmen) getroffen werden;
- Verkehrsverbünde:
  Zusammenschlüsse im engeren Sinne, bei denen unabhängig von der Rechtsform — außer den von den Tarif- und Verkehrsgemeinschaften verfolgten Aufgaben — auch gewisse unternehmerische Zuständigkeiten sowie Ordnungs- und Leitungsfunktionen auf eine gemeinsame Einrichtung oder ein Organ übertragen werden;
- Fusionen:
  Verschmelzungen mehrerer bisher rechtlich und wirtschaftlich selbständiger Unternehmen.

2.4 Ordnungspolitischer Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs

Die Struktur des öffentlichen Personennahverkehrs ist gekennzeichnet durch die Betätigung folgender Verkehrsunternehmen (Jahr 1975):

- Sondervermögen des Bundes (Bundesbahn und Bundespost),
- 174 kommunale oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Form von Regiebetrieben oder ausgegliederten Betrieben privater Rechtsform,
- 62 nicht bundeseigene Eisenbahnen privater Rechtsform, die sich vorwiegend auch im Straßenverkehr betätigen,
- 2 627 private Verkehrsunternehmen.

Einzelheiten über die Struktur, Betriebsleistungen und Einnahmen dieser Unternehmen vgl. Anlage 1. Die genannten Unternehmen erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben in einem durch das bürgerliche Recht, das Handelsrecht und das Verwaltungsrecht gesetzten rechtlichen Rahmen. Der spezielle verwaltungsrechtliche Rahmen insbesondere in bezug auf Konzessionierung, Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht sowie die Wahrung der öffentlichen Verkehrsinteressen ergibt sich aus dem Personenbeförderungsgesetz, dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, den Ländereisenbahngesetzen, dem Bundesbahngesetz und dem Postverwaltungsgesetz.

Die finanzielle Verantwortlichkeit regelt sich nach dem für die Unternehmensform maßgeblichen Recht. Hinzu treten finanzrechtliche Sondergesetze, insbesondere das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die Abgeltungsregelung des § 45 a PBefG für den Ausbildungsverkehr sowie die die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten und die die Kontennormalisierung der Deutschen Bundesbahn betreffenden EWG-Verordnungen Nr. 1191/69 und 1192/69.

3 Kooperationsräume

Die Zusammenarbeit der Unternehmer setzt die Lösung vielschichtiger Probleme raumplanerischer, verkehrlicher, betrieblicher, wirtschaftlicher und rechtlicher Art voraus. Aus diesem Grunde erfordert die Bildung von Verbünden, Verkehrs- und Tarifgemeinschaften und sonstiger Kooperationsformen jeweils längere Zeit. Dieser Zustand des Zusammenwachsens der Unternehmen läßt es zweckmäßig erscheinen, im folgenden nicht gesondert die Entwicklung seit 1. Januar 1974, sondern die Gesamtentwicklung seit 14. Mai 1969 — Tag des Inkrafttretens des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes — aufzuzeigen.

3.1 Verdichtungsräume

In den Verdichtungsräumen sind seit dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes am 14. Mai 1969 Fortschritte erzielt worden. In diesem Zeitraum sind einige Verbünde sowie zahlreiche Verkehrs- und Tarifgemeinschaften gegründet und erweitert worden, wodurch die Verkehrsverhältnisse in den Bundesländern verbessert werden konnten.

3.1.1 Verkehrsverbünde

Verkehrsverbünde sind in folgenden Verdichtungsräumen gegründet worden:

— Frankfurt am Main

Der Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund (FVV) ist am 26. Mai 1974 in Kraft getreten. Der FVV erfaßt eine Fläche von 2 160 qkm mit etwa 2,5 Millionen Menschen. In den FVV haben die Stadtwerke Frankfurt am Main 25 U- und Straßenbahnlinien sowie 33 Buslinien und die Deutsche Bundesbahn 14 Regionalbahnlinien und 25 Buslinien eingebracht. Die Zahl der Beförderungsfälle beträgt beim FVV etwa jährlich 216 Millionen [1]).

— Hannover

Im Großraum Hannover besteht ein Verbund zwischen der Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Hannover GmbH (ÜStRA), der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost, der Steinhuder Meer-Bahn GmbH und der Verkehrsbetriebe Bachstein GmbH („Großraum-Verkehr-Hannover"). Die seit März 1970 bestehende Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Abstimmung der Verkehrsnetze, der Fahrpläne, der Betriebsleistungen sowie auf die Bildung eines Gemeinschaftstarifs. Beim Großraum-Verkehr-Hannover, der eine Fläche von 2 200 qkm mit mehr als 1 Million Menschen erfaßt, beträgt die Zahl der Beförderungsfälle jährlich etwa 139 Millionen [2]).

— München

Der Verkehrsraum des im Jahr 1972 gegründeten Münchner Verkehrs- und Tarifverbundes (MVV) umfaßt eine Fläche von rund 5 000 qkm mit etwa 2,2 Millionen Einwohnern. Im MVV arbeiten die Verkehrsbetriebe der Landeshauptstadt München, die Deutsche Bundesbahn und die Busdienste von Bundesbahn und Bundespost über die Regionalverkehr Oberbayern GmbH zusammen. Die Zahl der Beförderungsfälle im Verbundbereich beträgt jährlich etwa 405 Millionen [3]).

In den vorgenannten Verdichtungsräumen haben die Verbünde ihre Tätigkeit schon aufgenommen. Darüber hinaus gibt es Überlegungen und Verhandlungen, die die Gründung von Verkehrsverbünden oder anderen Kooperationsformen zum Ziel haben; so z. B. für die Räume:

— Bremen,
— Braunschweig,
— Mannheim/Ludwigshafen/Heidelberg,
— Rhein-Ruhr,
— Rhein-Sieg,
— Saarbrücken,
— Stuttgart.

3.1.2 Tarif- und Verkehrsgemeinschaften in Verdichtungsräumen

Tarif- und Verkehrsgemeinschaften, bei denen sich die Zusammenarbeit auf die

— Tarife und Einnahmeverrechnung bzw. zusätzlich auf das
— Fahrplan- und Leistungsangebot

bezieht, finden sich in verschiedenen Verdichtungsräumen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Gemeinschaften in vielen Fällen nicht für den gesamten Unternehmensbereich der beteiligten Verkehrsunternehmen, sondern nur — entsprechend den Erfordernissen der Verflechtungen — für bestimmte miteinander verflochtene Omnibuslinien gebildet worden sind. Im einzelnen bestehen Tarif- und Verkehrsgemeinschaften in folgenden Verdichtungsräumen:

— In Schleswig-Holstein im Raum Lübeck-Travemünde,
— in Niedersachsen in den Räumen Osnabrück und Braunschweig,
— in Nordrhein-Westfalen bestehen Verkehrsgemeinschaften in den Räumen Aachen, Rhein-Wupper und Rhein-Sieg. Im Raum Münster wird eine weitere Verkehrsgemeinschaft vorbereitet. Darüber hinaus gibt es in Nordrhein-Westfalen in allen Landesteilen Tarifgemeinschaften,
— in Hessen in den Räumen Kassel und Wiesbaden/(Mainz),
— in Rheinland-Pfalz in den Räumen Koblenz/Neuwied, Worms, Bingen, Mainz/(Wiesbaden), Ludwigshafen/(Heidelberg/Mannheim),
— in Baden-Württemberg in den Räumen Stuttgart/Esslingen/Waiblingen, Mannheim/Heidelberg/(Ludwigshafen),
— in Bayern im Raum Augsburg/Friedberg/Aichach.

3.1.3 Sonderfälle

Einer besonderen Betrachtung bedarf der Straßenpersonenverkehr in Hamburg und Berlin:

— In Hamburg ist der Verkehrsverbund schon im Jahr 1965, also vor Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, gegründet worden. Durch die im Hamburger Verkehrsverbund zusammengeschlossenen Unternehmen sind allein im Jahr 1975 430 Millionen [3]) Personen befördert worden. Die Gesamtbevölkerungszahl im Wirkungsraum des Hamburger Verkehrsverbundes beträgt 2,5 Millionen. Von der Gründung des Hamburger Verkehrsverbundes gingen wesentliche Impulse auf

---

[1]) Quelle: Geschäftsbericht des FVV 1975
[2]) Quelle: Statistischer Jahresbericht des Großraum-Verkehrs-Hannover
[3]) Quelle: VÖV-Statistik 1975

die Entwicklung der Kooperation in anderen Räumen aus.

— in Berlin (West) sind die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) das einzige öffentliche Personennahverkehrsunternehmen, sieht man von der S-Bahn ab, die von der Deutschen Reichsbahn betrieben wird. Die Zahl der Beförderungsfälle der Berliner Verkehrs-Betriebe betrug im Jahre 1975 550 Millionen [1]) (1976: 544 Millionen); im Wirkungsbereich dieses Unternehmens leben 2,09 Millionen Personen.

3.2 Ländliche Gebiete

In den ländlichen Gebieten ist das öffentliche Verkehrsnetz wegen der geringeren Bevölkerungsdichte weitmaschiger als in den Verdichtungsräumen. Im allgemeinen ist das Liniennetz in den ländlichen Gebieten strahlenförmig auf die Kreisstadt oder eine andere größere Stadt ausgerichtet, die auch für die Verkehrsnutzer häufig Endziel der Fahrt ist. Die Verflechtung der Verkehrsnetze ist geringer. Der Schwerpunkt der Kooperation in ländlichen Gebieten liegt daher in der Bildung von Tarif- und Verkehrsgemeinschaften sowie in der Abstimmung von Fahrplänen. Wie in den Verdichtungsgebieten so sind auch in den ländlichen Gebieten die Gemeinschaften in vielen Fällen nicht für den gesamten Unternehmensbereich der beteiligten Unternehmen sondern nur für bestimmte miteinander verflochtene Linien entstanden. Im einzelnen sind Tarif- und Verkehrsgemeinschaften entstanden:

— In Schleswig-Holstein in den Räumen Flensburg und Husum;

— in Niedersachsen in den Räumen Stade, Duderstadt, Göttingen sowie im Harz.

— In Nordrhein-Westfalen bestehen neben einer Vielzahl von Tarifgemeinschaften Verkehrsgemeinschaften mit überregionaler Bedeutung im Kreis Düren, im Rheinisch-Bergischen Kreis, im Oberbergischen Kreis und in Südwestfalen (Kreise Siegen, Olpe und Hochsauerland). Weitere Verkehrs- und Tarifgemeinschaften sind in allen Landesteilen geplant.

— In Hessen sind Tarif- und Verkehrsgemeinschaften entstanden in den Räumen Hersfeld/Rotenburg, Marburg, Biedenkopf, Darmstadt, Bergstraße, Dillenburg, Gießen, Limburg, Weilburg, Wetzlar, Waldeck/Frankenberg, Odenwald, Vogelsberg, Kassel-Land, Wetterau, Werra/Meißner, Schwalm/Eder, Kinzigtal und Untertaunus/Rheingau.

  Zusammen mit den Verkehrsräumen Wiesbaden, Groß-Gerau und Fulda-Land, in denen die erforderlichen Schritte zur Gründung von Verkehrsgemeinschaften eingeleitet sind, decken die genannten Räume das gesamte Land Hessen ab.

Weiter sind Tarif- und Verkehrsgemeinschaften entstanden:

— In Rheinland-Pfalz in den Gebieten Trier, Kaiserslautern, Idar-Oberstein, Pirmasens, Speyer; in Bad Kreuznach und Altenkirchen werden weitere Verkehrsgemeinschaften geplant;

— in Baden-Württemberg in den Räumen Lörrach und Pforzheim; die Tarifgemeinschaft im Raum Ulm/(Neu-Ulm) wurde erweitert;

— in Bayern in den Räumen Lindau/Oberstaufen, Sonthofen/Füssen, Cham/Lam, Tirschenreuth, Bad Neustadt a. d. Saale, Würzburg/Schweinfurt/Kitzingen, Kempten, Ingolstadt, Passau, Neu-Ulm/(Ulm).

3.3 Fusionen

Die kommunale Neuordnung und die Kreisreform haben in verschiedenen Fällen zur Verschmelzung kommunaler Verkehrsunternehmen geführt. Es wird davon abgesehen, die Einzelfälle hier aufzuzählen, da sich die Fusion in diesen Fällen folgerichtig aus der Gebietsneugliederung ergibt. Auch in einigen anderen Fällen kam es seit dem Jahr 1969 zu Verschmelzungen. Sie bezogen sich auf nachfolgende Räume:

— Braunschweig,

— Moers,

— Jülich/Düren,

— Siegen,

— Rhein-Wupper-Kreis,

— Rhein-Sieg-Kreis,

— Lam-Kötzting-Gotteszell,

— Unna/Lünen.

4 Beteiligung der Verkehrsträger

4.1 Kooperationsabkommen

An den unter 3 erwähnten Kooperationen sind sämtliche Verkehrsträger, Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost, kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, nicht bundeseigene Eisenbahnen und private Unternehmen beteiligt. Grundlage der Zusammenarbeit bilden einige Grundsatzabkommen, die die Verkehrsträger miteinander abgeschlossen haben. In diesen Abkommen haben sich die Verkehrsträger und -verbände im Interesse der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse verpflichtet, ihre freiwillige Zusammenarbeit zu verstärken. Solche Vereinbarungen wurden abgeschlossen zwischen

— DB und BDE im Jahr 1966,

— DB und VÖV im Jahr 1970,

— DBP und BDE im Jahr 1967.

4.2 Zusammenarbeit Bahn/Post

4.2.1 Omnibusverkehrsgemeinschaft Bahn/Post

Besonderer Erwähnung bedarf die Zusammenarbeit von Bahn und Post. Wenngleich der Aufbau der am 25. März 1970 gegründeten „Omnibusverkehrsgemeinschaft Bahn/Post" im wesentlichen im Dezember

[1]) Quelle: VÖV-Statistik 1975

1972 abgeschlossen wurde, konnten auch danach in Verfolgung der Zielsetzung der OVG noch weitere Fortschritte erzielt werden.

Die OVG Bahn/Post ist mit ihrem umfangreichen Überlandliniennetz gerade für die ländlichen Gebiete von wesentlicher Bedeutung. Dies ergibt sich aus folgenden Daten für 1975:

— rd. 4 300 Linien,

— rd. 172 000 km Linienlänge,

— rd. 1 000 000 000 Beförderungsfälle (= Verkehrsanteil von etwa 15 % am gesamten Linienverkehr und von etwa 52 % am Überlandlinienverkehr).

Die Zusammenarbeit von Bahn und Post im Omnibuslinienverkehr hat für den Fahrgast erhebliche Vorteile. Die Vorteile liegen vor allem in

— einheitlichem Tarif,

— einheitliche Abfertigung,

— weitgehender gegenseitiger Anerkennung der Fahrausweise,

— enger Verknüpfung mit dem Schienennetz der Deutschen Bundesbahn,

— gemeinsamen Haltestellen,

— gemeinsamen Omnibuskursbüchern,

— Abstimmung des Verkehrsangebots.

Die Kooperation von Bahn und Post erschöpft sich jedoch nicht in der OVG mit ihrem einheitlichen, auf den Nah- und Fernverkehr des Schienennetzes abgestimmten Verkehrsangebots. Hinzu treten die Zusammenarbeit der beiden Bundesverkehrsunternehmen in einigen Regionalgesellschaften sowie die Zusammenarbeit von Bahn und Post mit anderen Verkehrsträgern in Verkehrsverbünden, Tarif- und Verkehrsgemeinschaften:

4.2.2 Zuammenarbeit Bahn/Post mit anderen Verkehrsträgern

Bestehende Kooperationen

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost arbeiten in zahlreichen Fällen mit kommunalen und privaten Unternehmen sowie mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen zusammen:

Die Deutsche Bundesbahn ist beteiligt an den

— Verkehrsverbünden in

  — Hamburg,

  — Frankfurt/Main,

  — München,

  — Hannover,

sowie an

— 157 Tarif- und Verkehrsgemeinschaften, von denen sich

  — 29 auf Verdichungsräume,

  — 128 auf ländliche Gebiete

  beziehen. Von diesen 157 Gemeinschaften sind

  — 56 mit kommunalen Unternehmen,

  — 74 mit privaten Unternehmen,

  — 27 mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen gebildet worden.

Darüber hinaus ist die Deutsche Bundesbahn an

— 219 Gemeinschaftsverkehren mit anderen Unternehmen beteiligt; von diesen Gemeinschaftslinien entfällt die Hälfte auf ländliche Gebiete.

Verglichen mit dem Sachstand zur Zeit der Vorlage des zweiten Berichts der Bundesregierung sind bei der Deutschen Bundesbahn neu hinzugekommen etwa

— 27 Tarif- und Verkehrsgemeinschaften und

— 20 Gemeinschaftslinien.

Ähnlich ist die Entwicklung beim Postreisedienst. Er ist an den Verkehrsverbünden in Hamburg, im Rahmen der Regionalverkehr Hannover GmbH in Hannover und über die Regionalverkehr Oberbayern GmbH in München beteiligt und hat sich ebenfalls in zahlreichen Tarif- und Verkehrsgemeinschaften mit kommunalen und privaten Unternehmen sowie mit nicht bundeseigenen Eisenbahnen zusammengeschlossen.

Geplante Kooperationen

Bahn und Post beabsichtigen, sich über die unter 4.2.2. genannten Fälle hinaus noch an weiteren Kooperationen zu beteiligen, wobei die Art der Beteiligung im einzelnen noch nicht feststeht. Allerdings besteht ein Interesse daran, daß — abgesehen von zeitlich begrenzten Anlaufkosten, deren Abdeckung im Einzelfall zu regeln ist — neue Kooperationen nicht zu zusätzlichen finanziellen Belastungen der Haushalte der beiden Sondervermögen oder des Bundeshaushalts führen. Deshalb soll bei neuen Kooperationen die Einnahmeaufteilung grundsätzlich so bemessen sein, daß sich für die Bundesbusdienste das Wirtschaftsergebnis nicht verschlechtert. Kooperations- und Assoziierungsverhandlungen laufen z. B. in folgenden Räumen:

— Bremen,

— Braunschweig,

— Ludwigshafen/Mannheim/Heidelberg,

— Rhein-Ruhr,

— Rhein-Sieg,

— Stuttgart.

Darüber hinaus verhandeln Bahn und Post gegenwärtig noch über die Beteiligung bei der Bildung von etwa

— 15 weiteren Tarif- und Verkehrsgemeinschaften.

4.2.3 Gründung von Regionalverkehrsgesellschaften

Am 28. Mai 1975 hat die Bundesregierung den Abschluß der Neuordnung der Busdienste von Bahn und Post beschlossen. Hiernach sollen diese Busdienste in eine Unternehmensgruppe mit selbstän-

digen Regionalgesellschaften zusammengeführt werden, da sich zeigte,

„daß die Zusammenführung der beiden Busdienste auf der Grundlage selbständiger regionaler Unternehmenseinheiten ... die unter verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen günstigste Lösung wäre ... Der Rationalisierungserfolg wird durch den Abbau von zentraler und regionaler Verwaltung, den Abbau von Doppelarbeit und die bessere Nutzung vorhandener Einrichtungen erreicht."

Im Rahmen des Leistungsauftrages an die Deutsche Bundesbahn hat die Bundesregierung am 27. April 1977 die Erwartung ausgesprochen, daß die Zusammenführung der beiden Dienstzweige von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Bundespost in der vorgesehenen Form bis Ende 1978 vollzogen wird.

Vor einer umfassenden Umsetzung des Kabinettbeschlusses vom 28. Mai 1975 für den gesamten Bereich des Bahnbusverkehrs und des Postreisedienstes sind zunächst Betriebsversuche in vier Regionen durchgeführt worden;

- in Schleswig-Holstein durch die Autokraft GmbH, Kiel,
- im Raum Oberbayern einschließlich München durch die Regionalverkehr Oberbayern GmbH (RVO),
- in der Region Rhein-Sieg-Wupper-Erft durch die Regionalverkehr Köln GmbH (RVK),
- im Raum Niedersachsen-Mitte einschließlich Hannover durch die Regionalverkehr Hannover GmbH (RVH).

Aufgabe der Autokraft GmbH und der drei in der ersten Hälfte des Jahres 1976 gegründeten Regionalverkehrsgesellschaften ist es, den bisherigen Verkehr des Bahnbusses und des Postreisedienstes in ihrem Gebiet durchzuführen. Dabei haben die Gesellschaften nach den in den Gesellschaftsverträgen getroffenen Regelungen auf die Verbindung zum Schienenverkehr Rücksicht zu nehmen. Insbesondere haben sie die Funktion des Bahnbusses als Zubringer zur Schiene zu übernehmen.

Zu diesem Zwecke haben die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost die Betriebsführung für die Bahnbus- und Postbuslinien im räumlichen Wirkungsbereich der Regionalverkehrsgesellschaften auf diese Gesellschaften übertragen; hingegen sind die Genehmigungen bei Bahn und Post verblieben. Zur Durchführung des Verkehrs haben Bahn und Post die bisher in diesem Verkehr eingesetzten Bahn- und Postbusse auf die Regionalgesellschaften übereignet. Bei den einzelnen Gesellschaften sind dies zwischen 160 und 200 Kraftomnibusse.

Die Regionalgesellschaften beschäftigen das bisher eingesetzte Fahrpersonal von Bundesbahn und Bundespost weiter.

Die Ergebnisse der Betriebsversuche werden in der zweiten Hälfte des Jahres 1977 auf Grund von Erfahrungsberichten der Gesellschaften und der beteiligten Verwaltungen ausgewertet.

5 Zusammenarbeit mit dem Taxigewerbe

In den vorangegangenen Berichten der Bundesregierung ist auf Überlegungen hingewiesen worden, den Taxiverkehr und die ihn tragenden privaten Unternehmer stärker in den öffentlichen Personennahverkehr zu integrieren. Das im Zweiten Bericht der Bundesregierung angekündigte Gutachten, das die Möglichkeiten der Verknüpfung von Linien- und Taxiverkehr prüfen sollte, liegt inzwischen vor [1]).

Die Studie geht von folgenden Voraussetzungen aus:

- Der Linienverkehr darf nicht zugunsten des Taxiverkehrs geschwächt werden.
- Das Taxigewerbe soll nach Möglichkeit freiwillig mit dem Linienverkehr kooperieren.
- Öffentliche Zuwendungen über den allgemeinen Rahmen der Förderung hinaus sollen nicht eingesetzt werden müssen.

Die Studie hat gezeigt, daß die aus dem Ausland bekannten Sammeltaxiverkehre in paralleler Führung zu den Verkehrsmitteln des Linienverkehrs diesen Linienverkehr konkurrenzieren und daher die oben aufgezeigten Voraussetzungen nicht erfüllen. Der Sammeltaxiverkehr ist daher ohne Schwächung des Linienverkehrs nicht in der Lage, einen Beitrag zur Lösung der Nahverkehrsprobleme zu leisten.

In dem Gutachten werden jedoch nachfolgende Modelle aufgezeigt, die zu einer sinnvollen Verknüpfung von Linien- und Taxiverkehr führen können:

1. Substitutions-Modell,
2. Integrations-Modell.

Beim Substitutionsmodell wird zwischen

- temporärer und
- funktionaler

Substitution unterschieden (Einzelheiten vgl. Anlagen 2 und 3).

Bei dem Modell einer temporären Substitution wird eine bestehende öffentliche Linienverbindung zu verkehrsschwachen Zeiten bei gleicher oder besserer Bedienungsqualität anstelle von Linienbussen durch Taxen bedient. Eine solche Einbeziehung von Taxen in das Angebot der öffentlichen Verkehrsunternehmen wird zur Zeit schon in mehreren Städten praktiziert. Zu nennen wären hier Berlin, Bremen, Dortmund, Karlsruhe, München, Pforzheim, Pirmasens, Stuttgart und Hildesheim (Einzelheiten vgl. Anlage 4).

Die Praxis scheint die Feststellung der Gutachter zu bestätigen, wonach das im Linienverkehr eingesetzte Taxi dann günstiger ist als der Bus, wenn nur für etwa jede zweite Fahrt ein Zusatz-Taxi benötigt

[1]) Forschung Stadtverkehr des BMV, Nr. 4/72, Pampel/Bidinger: „Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine stärkere Integration der Taxis in den öffentlichen Personennahverkehr"

wird. In einer Untersuchung der Stadtwerke München wird festgestellt, daß sich eine Omnibuslinie für eine Umstellung auf Taxibetrieb eignet, wenn einer Busfahrt nicht mehr als 1,54 Taxifahrten zuzuordnen sind. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kommt der temporären Substitution offensichtlich nur eine örtlich und zeitlich begrenzte Anwendungsmöglichkeit zu. Andererseits kommt dieses Modell grundsätzlich für jede Groß- und Mittelstadt in Frage.

Beim Modell der funktionalen Substitution sollen Lücken im öffentlichen Liniennetz durch linienmäßig verkehrende Taxen ausgefüllt werden. Ein Beispiel dafür ist die Erschließung abgelegener Siedlungen. Dieses Modell wäre auch für den Linienverkehr in der Fläche geeignet, sofern vom Verkehrsaufkommen her die Ersetzung einer Omnibuslinie durch einen derartigen Verkehr zweckmäßig erscheint.

Beim Koordinationsmodell hingegen soll das Taxi — sich vom Linienverkehr entfernend — einen flächenhaften Zubringer- und Verteilerdienst aufnehmen. Zu- und Aussteigen ist an jeder geeigneten Stelle des Fahrwegs zulässig, wobei die Linienführung variabel sein kann. Die Fahrten können nach einem Fahrplan oder nach Bedarf ausgeführt werden. Ein solcher Einsatz von Taxen ist geeignet, den Beförderungsstandard des öffentlichen Personennahverkehrs so zu erhöhen, daß er dem Haus-Haus-Verkehr, den der Pkw bietet, nahekommt.

Während das Substitutions-Modell in der Variante der „temporären Substitution" bereits in der Praxis angewandt wird und eine gewisse Bedeutung zu erlangen verspricht, stehen Versuche mit den anderen Modellen noch aus.

Das dürfte vor allem daran liegen, daß die damit verbundenen „Entwicklungskosten" abschrecken. Auch dürfte die Struktur des Taxengewerbes — 91,5 % sind Kleinstbetriebe — den auf sehr enge Zusammenarbeit in größerem Verband angelegten Modellen nicht günstig sein. Um gleichwohl auch hier die Entwicklung voranzutreiben, wird gegenwärtig in einer Durchführbarkeitsstudie [1]) untersucht, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um einen Betriebsversuch mit der Integration des Taxi- und Bedarfsbusverkehrs durchführen zu können. Mit der Vorlage dieses Gutachtens ist ungefähr Ende 1977 zu rechnen.

6 Schwierigkeiten der Verkehrsbedienung und ihre Ursachen

Aus obigen Ausführungen ergibt sich, daß die freiwillige Zusammenarbeit seit dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes am 14. Mai 1969 zugenommen hat. Abgesehen von dem im Jahr 1965 gegründeten Hamburger Verkehrsverbund und einigen wenigen älteren Tarif- und Verkehrsgemeinschaften, sind die in diesem Bericht genannten Verbünde sowie Tarif- und Verkehrsgemeinschaften nach dem 14. Mai 1969 entstanden. Trotzdem soll nicht verkannt werden, daß in den Verdichtungsräumen und in den ländlichen Gebieten noch manche Wünsche der Verkehrsnutzer hinsichtlich des Umfangs der Verkehrsbedienung und der Zusammenarbeit unerfüllt geblieben sind. Die Ursachen für diese Schwierigkeiten sind vielschichtig.

6.1 Siedlungsstruktur

Der ländliche Bereich ist gekennzeichnet durch eine zumeist geringe Bevölkerungsdichte mit nur wenigen wirtschaftlichen, kulturellen und verwaltungsmäßigen Schwerpunkten. Durch die in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern durchgeführte Kommunal- und Kreisreform sind manche historisch gewachsenen Verflechtungen verändert worden. Wenngleich sich die Linienunternehmer auf diese veränderten Umstände einstellen mußten, sind doch weiterhin relativ weitmaschige Liniennetze für die ländlichen Gebiete charakteristisch, die häufig nur wenige Beziehungen zueinander haben. Hierdurch unterscheiden sich die ländlichen Gebiete ganz wesentlich von den Verdichtungsräumen; in letzteren bestehen zumeist starke gegenseitige Verflechtungen mit engmaschigen Verkehrsnetzen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß auf Grund der Gebietsreform bei den eingegliederten Gemeinden häufig Wünsche geweckt worden sind, auch verkehrlich in die übernehmende Gemeinde integriert zu werden. Dies kann — wenn die eingegliederten Gemeinden bislang durch Überlandlinien anderer Verkehrsunternehmen bedient wurden — zur Folge haben, daß das Verkehrsaufkommen von Überlandlinien gefährdet wird. Dieser Zielkonflikt kann in vielen Fällen nur dadurch gelöst werden, daß die Verkehrsunternehmen vertrauensvoll zusammenarbeiten und ihr Verkehrs- und Tarifangebot gegenseitig abstimmen. Hierdurch erklärt sich teilweise die hohe Zahl der Tarif- und Verkehrsgemeinschaften insbesondere in ländlichen Gebieten.

6.2 Verkehrsentwicklung im öffentlichen Personennahverkehr

Das Verkehrsaufkommen wird in erheblichem Umfang vom Berufs- und Schülerverkehr und vom Spannungsverhältnis zwischen Individual- und öffentlichem Verkehr beeinflußt und geprägt. Hierzu ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

Die seit 1970 festzustellende leichte Aufwärtsbewegung im Linienverkehr nach § 42 PBefG hat sich zwar bis in die jüngste Zeit fortgesetzt. (Einzelheiten vergleiche nachstehende Tabelle)

Eine Einzelanalyse dieser Entwicklung zeigt allerdings, daß die Zunahme im allgemeinen Linienverkehr auf einer Zunahme der Zahl der Beförderungsfälle im Schülerverkehr beruht, der in der Regel defizitär ist; hingegen ist die Zahl der Beförderungsfälle im Regeltarif (insbesondere Einzel- und Mehrfahrtenausweise sowie Jedermannzeitkarten) weiter rückläufig. Dies bedeutet im Ergebnis, daß die Wirtschaftskraft der Unternehmen trotz Zunahme des Verkehrsaufkommens weiter geschwächt wird.

[1]) Programm „Forschung und technologische Entwicklung für den öffentlichen Nahverkehr" des BMFT, Untersuchung TV 7619 der Hamburg Consult: „Integrierter Verkehr Stadtschnellbahnen/bedarfsgesteuerter Straßennahverkehr".

Jahr	Beförderte Personen in Millionen	Zunahme gegenüber dem Vorjahr in %	Personen-Kilometer in Millionen	Zunahme gegenüber dem Vorjahr in %
1970	5 707	+3,5	36 987	+2,1
1971	5 819	+1,9	37 926	+2,5
1972	5 846	+0,5	38 276	+0,9
1973	5 951	+1,6	38 787	+1,4
1974	6 006	+1,0	39 030	+0,7
1975	6 174	+2,8	40 052	+2,6

In diesem Zusammenhang bedarf auch der sogenannte freigestellte Schülerverkehr einer Erwähnung. Die Einrichtung von sogenannten Mittelpunktschulen, die von Kindern mehrerer Gemeinden besucht werden, hat in den vergangenen Jahren wachsende Bedeutung erlangt. Im Jahr 1975 betrug die Zahl der Beförderungsfälle in diesem freigestellten Schülerverkehr 374 Millionen. In der Regel erfolgt die Beförderung dieser Kinder zum Schulort ganz oder teilweise zu Lasten der Schulträger. Sofern von den Beförderten kein Entgelt für die Beförderung zu entrichten ist, sind diese Verkehrsdienste von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes freigestellt, d. h. sie können vom Schulträger frei eingerichtet werden. Eine Abstimmung mit dem allgemeinen Linienverkehr erfolgt also grundsätzlich nicht. Diese unter schulischen Gesichtspunkten sinnvolle Lösung hat jedoch andererseits auch den erheblichen Nachteil, daß für einen öffentlichen Linienverkehr in vielen Fällen das notwendige Verkehrsaufkommen fehlt. In einigen Bundesländern ist der aufgezeigte Zielkonflikt dadurch gemildert worden, daß die Mitnahme sonstiger Fahrgäste im freigestellten Schülerverkehr in Fällen zugelassen wurde, in denen der allgemeine Linienverkehr durch eine solche Maßnahme nicht beeinträchtigt werden konnte. Hierdurch wird den Verkehrsnutzern jedenfalls in einer Reihe von Fällen geholfen, in denen der freigestellte Schülerverkehr praktisch die einzige regelmäßige Verbindung zum zentral gelegenen Ort darstellt.

6.3 Individualverkehr

Der Bestand an Pkw in der Bundesrepublik Deutschland ist in den vergangenen Jahren außerordentlich stark angestiegen.

Jahr (Stand jeweils am 1. Juli)	Bestand an Personenkraftwagen
1960	4 210 000
1965	8 630 000
1970	12 905 000
1975	16 518 000
1976	17 474 000

Diese Entwicklung, durch die Folgen der Energiekrise vorübergehend gebremst, hat sich bis in die jüngste Zeit fortgesetzt. Im rechnerischen Durchschnitt entfällt z. Z. auf drei Einwohner ein Personen- oder Kombinationskraftwagen. Die zunehmende Eigenmotorisierung hat das Verkehrsaufkommen des Linienverkehrs nach § 42 PBefG nachhaltig beeinflußt und wird es noch weiter beeinflussen.

6.4 Wirtschaftliche Lage, Bedeutung der Ausgleichsnovelle

Nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 Satz 3 PBefG hat die Genehmigungsbehörde von Amts wegen zu prüfen, ob eine Verpflichtung zur Erweiterung oder Änderung des Verkehrs aufzuerlegen ist, sofern die freiwillige Zusammenarbeit eine befriedigende Verkehrsbedienung nicht erwarten läßt. Eine solche Maßnahme muß dem Unternehmen indessen wirtschaftlich zumutbar sein (§ 20 a PBefG).

Die wirtschaftliche Lage der Unternehmen des Linienverkehrs hat sich trotz Förderungsmaßnahmen durch Bund und Länder in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert. Dies hat die Bundesregierung zuletzt im Bericht über die Folgekosten des ÖPNV (vgl. Drucksache 7/4556) eingehend dargelegt. Unter diesen Umständen ist es verständlich, daß die Verkehrsbehörden bei Auflagen gegenüber den Verkehrsunternehmen mit der Zielrichtung der Erweiterung oder Änderung von Verkehrsdiensten (§ 20 a PBefG) Zurückhaltung üben. In nachstehenden Fällen ist der § 20 a PBefG angewendet worden:

In Rheinland-Pfalz ordnete eine Genehmigungsbehörde die Einrichtung eines befristeten Probeverkehrs an. Einem Verkehrsunternehmen wurde in Bayern auferlegt, im Rahmen seiner Linien über eine Stichfahrt einen rd. 1 km entfernt liegenden Ortsteil mitzubedienen. § 20 a PBefG ist auch in Nordhessen verschiedentlich angewendet worden.

Im Zusammenhang mit § 20 a PBefG steht eine Entschließung des Deutschen Bundestages, die bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des PBefG gefaßt worden ist (vgl. Deutscher Bundestag — 5. Wahlperiode — Stenographischer Bericht über die 224. Sitzung am 26. März 1969, Seite 12327); hiernach werden „Bund, Länder und Gemeinden gebeten, grundsätzlich dafür zu sorgen, daß für die Erfüllung von nichtkostendeckenden, ge-

meinwirtschaftlichen Verkehrsaufgaben ein Ausgleich gezahlt wird".

Nach längerer parlamentarischer Behandlung unter Einschaltung des Vermittlungsausschusses haben der Deutsche Bundestag am 24. Juni 1976 und der Bundesrat am 25. Juni 1976 das Dritte Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes verabschiedet. Das Gesetz vom 24. August 1976 (BGBl. I S. 2439) trat am 1. Januar 1977 in Kraft und hat im wesentlichen folgenden Inhalt:

— Im Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen und im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen werden den Unternehmen für Zeitkarten im Ausbildungsverkehr 50 % des Unterschiedsbetrags zwischen dem Verkaufserlös und den Kosten erstattet (Preis-Kosten-Vergleich).

— Die Unternehmen werden nicht aus der Verpflichtung zu eigenwirtschaftlichem Verhalten entlassen. Auf der Ertragsseite ist von Bedeutung, daß ein Ausgleich nur gewährt wird, wenn und soweit der Unternehmer die Beförderungsentgelte der allgemeinen Preis- und Kostenentwicklung anpaßt. Auf der Kostenseite ist von Bedeutung, daß bei der Ermittlung der Kostensätze die Durchschnittswerte repräsentativer Unternehmen, die sparsam wirtschaften und leistungsfähig sind, zugrunde gelegt werden, also nicht die Kosten jedes einzelnen Unternehmens. Für schienengebundene und nichtschienengebundenen Verkehr sowie für verschiedene Verkehrsregionen können unterschiedliche Kostensätze festgelegt werden.

— Der Bund ist ausgleichspflichtig gegenüber Bundesbahn (Bahnbus), Bundespost (Postreisedienst), Tochtergesellschaften und gegenüber deren Betriebsführern. Im übrigen sind die Länder ausgleichspflichtig.

— Das Gesetz ermächtigt zum Erlaß von Rechtsverordnungen zur Regelung der Einzelheiten des Ausgleichs. Einer entsprechenden Rechtsverordnung des Bundesministers für Verkehr hat der Bundesrat am 15. Juli 1977 zugestimmt.

Durch diese gesetzliche Neuregelung wird die Wirtschaftskraft der Verkehrsunternehmen nachhaltig gefördert. Hieraus werden sich Impulse für die Fortentwicklung der Zusammenarbeit der Verkehrsträger ergeben. Außerdem werden die Verkehrsbehörden in die Lage versetzt, den sich aus § 8 Abs. 3 i. V. m. § 20 a PBefG ergebenden Gestaltungsauftrag wirksamer zu verfolgen.

7 Zusammenfassung

7.1 Mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes im Jahre 1969 ist eine

— den Bedürfnissen der Verkehrsnutzer,

— den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Verkehrsunternehmen und

— den Erfordernissen der Raumordnung

im wesentlichen mehr Rechnung tragende Verkehrsbedienung eingeleitet worden.

Sowohl in den stärker verdichteten Räumen als auch in den dünner besiedelten Gebieten wurden bei der Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen und der Förderung der Verkehrsbedienung Fortschritte erzielt.

Soweit Erwartungen unerfüllt geblieben sind, hat dies im wesentlichen folgende Ursachen:

— Der Berufs-, Geschäfts- und sonstige Linienverkehr geht zurück. Schüler, Studenten und Lehrlinge im sogenannten Ausbildungsverkehr beginnen sich als stetig wachsende und überwiegende Fahrgastgruppe herauszubilden. Diese Entwicklung verläuft im Zusammenhang mit einem weiter anwachsenden Individualverkehr.

— Der Fahrgastrückgang und der Strukturwandel im ÖPNV wirken sich nachhaltig auf die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen aus. Ihr Spielraum für Verkehrsverbesserungen und Kooperationen, die kostenwirksam bzw. einnahmemindernd sind, ist kleiner geworden.

— Neue Siedlungsstrukturen und geänderte Kommunal- und Kreisgrenzen haben die Verkehrsbedienung z. T. schwieriger gestaltet.

— Die Entwicklung der Zusammenarbeit hat sich auch deshalb verlangsamt, weil der Aufbauphase in zahlreichen Räumen eine Konsolidierungsphase folgt.

7.2

Andererseits ist die mit der Novellierung des § 8 PBefG eingeleitete Entwicklung noch nicht abgeschlossen. Über die schon bestehenden Zusammenschlüsse hinaus sind weitere Verkehrsverbünde sowie Tarif- und Verkehrsgemeinschaften in Vorbereitung.

— Mögliche Änderungen des ordnungspolitischen Rahmens werden zwischen Bund und Ländern erörtert. Sie konzentrieren sich auf das Ziel, bei weiterer Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit durch eine stärkere Integration und regionale Konzentration der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten die verkehrswirtschaftliche Situation sowohl für die Benutzer als auch für Nahverkehrsunternehmen zu verbessern. Dabei kann auf verschiedenen Länderprogrammen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs aufgebaut werden.

Wesentliche Bedeutung kommt dafür zwei Modelversuchen zu, die zur Entwicklung von Organisationsvorschlägen in Baden-Württemberg in der Region Franken-Hohenlohe sowie im Saarland durchgeführt werden. Die Einzelheiten sind in dem Bericht des Bundesministers für Verkehr über verkehrsregelnde und organisatorische Maßnahmen von Städten und Gemeinden zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vom 6. Mai 1977 (Seiten 3 bis 8) enthalten.

— Die Busdienste von Bahn und Post sind in der ersten Hälfte des Jahres 1976 in vier Testregionen in Gesellschaftsform probeweise regional zusammengeführt worden. Die Ergebnisse der Testversuche werden in der zweiten Hälfte des Jahres 1977 auf Grund von Erfahrungsberichten der Gesellschaften und der beteiligten Verwaltungen im Hinblick auf die zukünftige Buskonzeption ausgewertet.

7.3

Auf Grund des Dritten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 24. August 1976 erhalten die Unternehmen vom 1. Januar 1977 an 50 % der Mindereinnahmen des Ausbildungsverkehrs von der öffentlichen Hand erstattet. Zusammen mit anderen Förderungsmaßnahmen wird damit die Wirtschaftskraft der Verkehrsunternehmen nachhaltig gefördert.

7.4

Die Bundesregierung ist der Aufassung, daß der mit der Neuregelung des § 8 PBefG eingeschlagene Weg der Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen weiter verfolgt werden sollte. Dabei sollten die eingeleiteten Maßnahmen zur Erprobung neuer Organisationsmodelle in Abstimmung mit den Bundesländern mit dem Ziel der Regionalisierung in die weitere Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen allen Unternehmen des Personennahverkehrs einbezogen sein.

Anlage 1

Strukturdaten, Verkehrs- und Betriebsleistungen, Einnahmen des Linienverkehrs [1])

Verkehrsträger	Anzahl der Unternehmen	Anzahl der Beschäftigten [2])	Verkehrsleistungen: Beförderte Personen		Verkehrsleistungen: Personen-Kilometer		Betriebsleistungen Wagen-Kilometer		Einnahmen	
			in Millionen	Anteil in %	in Millionen	Anteil in %	in Millionen	Anteil in %	in Millionen	Anteil in %
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	174	84 563	4 826	*71*	24 760	*48*	1 165	*50*	2 633	*62*
Nichtbundeseigene Eisenbahnen (Omnibusverkehr)	62	3 132	201	*3*	1 717	*3*	78	*3*	122	*3*
Private Unternehmen (Omnibusverkehr)	2 627	33 987	748	*11*	11 854	*23*	547	*24*	563	*13*
Deutsche Bundesbahn (Bahnbusverkehr)	1	7 654	574	*9*	7 550	*15*	288	*13*	567	*13*
Deutsche Bundespost (Postreisedienst)	1	6 066	427	*6*	5 595	*11*	225	*10*	364	*9*
Zusammen	2 865	135 402	6 776	*100*	51 476	*100*	2 303	*100*	4 249	*100*

[1]) Kalenderjahr 1975; Linienverkehr nach §§ 42, 43 PBefG, freigestellter Schülerverkehr nach § 1 Nr. 4 d der Freistellungsverordnung

[2]) einschließlich Gelegenheitsverkehr

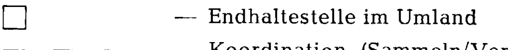
Anlage 2

Integrationsmodelle

Merkmale	A. temporäres Substitutionsmodell	B. funktionales Substitutionsmodell	C. Koordinationsmodell
Betriebsweise	Taxeneinsatz für Linienbusse Verkehrsträger-kooperation	flexibler Linien-verkehr Außenzone Verkehrszweig-kooperation	Verkehrszweigkooperation (Transportkette) Bereitstellung von Taxen im Vor- und Nachlauf zu LV-Fahrten in der mit mittlerer Dichte bebauten Übergangszone
Fahrweg/Halte-stellen	feste Linienführung Haltestellen-Bedienung	Taxi-Linien (eigenständig oder Zu-/Abbringer) Erschließung von Streusiedlungen Zusteigen auf der Strecke flexible Routenbildung	feste Plätze an Verkehrsknotenpunkten oder direkte Verbindung mit der Zentrale Zu-/Abbringerverkehr zu ÖPNV ÖPNV-Liniennetz ist Voraussetzung, durchgehende Abfertigung, Fahrtenfolge fahrplangebunden oder bedarfsorientiert
Fahrpreise	wie ÖPNV	in der Regel wie ÖPNV; im Einzelfall ggf. Zuschlag	wie ÖPNV: Verbund der Entgelte (ggf. Zuschlag in LV-Tarif einarbeiten)
Organisationsform	Vertrag ÖPNV/Taxizentrale; begrenzte Einbeziehung von Taxenunternehmen	Vertrag ÖPNV/Taxizentrale; begrenzte Einbeziehung von Taxenunternehmen	Vertrag ÖPNV/Taxizentrale Einbeziehung des gesamten örtlichen Taxengewerbes
Kosten-Abrechnung	feste Entgelte auf Zeitbasis; Zusatztaxi: Taxitarif	feste Entgelte auf Zeitbasis	Zeitbasis/Einnahmebasis oder frei nach Vereinbarung mit ÖPNV
Wirtschaftlichkeit	Umstellung, wenn Verhältnis Bus/Taxi allenfalls 1 : 1,54		
Fahrzeuge	Taxi (Pkw)	Taxi (Pkw) bis Kleinbusgröße	Taxi/Großraumtaxi
technische Besonderheiten	Anforderung von Zusatzfahrzeugen bei hohem Aufkommen	Fahrzeuge bis Kleinbusgröße kommen zum Einsatz	Steuerungsgeräte (Computer) mit entsprechenden Anschlußgeräten sind notwendig (Teletax); Modell nur praktikabel mit Automatisierung der Einsatzsteuerung Funk
Steuerung	Zentrale/Funk	Zentrale/Funk	Einsatzzentrale/Computer

Anlage 3

Darstellung möglicher Taxisysteme



— Endhaltestelle im Umland

— Koordination (Sammeln/Verteilen erfolgt flächig im wohnungsnahen Bereich, kombinierter Verkehrsmitteleinsatz, Zubringerfunktionen zu Schnellbahnen, Vorortbahnen, Eisenbahnen)
Verwandt mit P + R und K + R

Anlage 4
(Stand April 1977)

Stadt	Vertragspartner ÖPNV	Vertragspartner Taxi	Beginn	Anzahl Linien	Linien-länge (km)
Berlin	Berliner Verkehrs-Betriebe	Innung des Berliner Taxigewerbes	1. Januar 1972	3	2,6 3,9 6,8
Bremen	Bremen Straßenbahn AG	Bremer Taxen-Innung	Sommer 1976	1	4,2
Dortmund	Stadtwerke Dortmund	Dortmunder Taxizentrale	15. Nov. 1975	1	5,0
Hildesheim	Stadtwerke Hildesheim AG	Privater Taxenunternehmer	1. Februar 1976	1	10
Karlsruhe	Stadtwerke Karlsruhe	Taxi-Funk-Zentrale GmbH	1. Januar 1972	5 (je 2 kombi-niert)	6,3 5,5 1,7
Kiel	Kieler Verkehrs-AG	Linientaxenzentrale Kiel	Mitte 1975	1	2,5
München	Stadtwerke München	Autoruf e. G.	1. Sept. 1974 bzw. 23. Nov. 1975	2	2,4 5,4
Pforzheim	Stadtwerke Pforzheim	Taxi-Funk-Zentrale e. V.	1. Januar 1973	1	30,3 (Rund-kurs)
Pirmasens	Stadtwerke Pirmasens	Taxivereinigung e. V. Pirmasens	1. August 1975	1	7,8
Stuttgart	Stuttgarter Straßen-bahn AG	Taxi-Auto-Zentrale	1. März 1972	1	2

Anlage 4
(Stand April 1977)

Einsatzzeit	Fahrplan	Fahrgast-aufkommen	Regelung bei erhöhtem Fahrgastaufkommen	Abfertigung der Fahrgäste
täglich 1.00 Uhr bis 4.30 Uhr	30 Minuten 60 Minuten 30 Minuten		nur zusätzliche Fahrten, keine Zusatz-Taxis	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das Taxi
täglich 20.00 Uhr bis 0.00 Uhr	30 Minuten		entfällt, Einsatz eines Großraum-Taxis	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das Taxi
Einsatzzeit 1 Stunde	täglich 2 Fahrten	etwa 5 Personen/Tag	Zusatztaxis über Funk	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das Taxi
22.40 Uhr bis 23.19 Uhr täglich	1 Fahrt	etwa 2 bis 3 Personen je Fahrt und Richtung	Zusatztaxis über Funk	Fahrscheinverkauf (nur Einzelfahrausweise) und Entwertung durch Taxi
täglich 21.00 bis 24.00 Uhr 23.00 bis 24.00 Uhr 21.00 bis 24.00 Uhr	10 Fahrten 30 Minuten	etwa 90 Personen/Tag	nach Möglichkeit Zwischenfahrten; bei Bedarf Zusatz-Taxis über Funk	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch Linientaxi. Zurückbleibende Fahrgäste erhalten Fahrberechtigungsschein für Zusatz-Taxi
täglich ab 19.46 Uhr	30 Minuten	etwa 3 Personen je Fahrt und Richtung	entfällt, Einsatz eines Großraum-Taxis	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das jeweilige Taxi
täglich 20.15 bis 0.45 Uhr	15 Minuten	etwa 40 Personen/Tag	Zusatz-Taxi über Funk	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das jeweilige Taxi
so bis do 24.00 bis 1.00 Uhr	1 Fahrt	bis zu 24 Personen/Tag	Zusatz-Taxi über Funk	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch das jeweilige Taxi
täglich 20.20 bis 23.00 Uhr	22-Min.-Takt	je 3/4 Stunde 8 bis 12 Fahrgäste	Zusatz-Taxi über Funk	Fahrscheinverkauf und Entwertung durch Grundtaxi und Zusatztaxi
täglich 21.00 bis 0.40 Uhr	20 Minuten	50 bis 60 Personen in Hauptrichtung	Zusatz-Taxis über Funk; Fahrten im Geleit	Fahrscheinverkauf und Entwertung nur durch das fahrplanmäßige Taxi

Nachrichtlich:

In folgenden Städten werden Taxis anstelle von Personalbussen zur Beförderung von Betriebspersonal der kommunalen Verkehrsbetriebe eingesetzt:

Aachen:	seit Mitte 1975
Bochum, Gelsenkirchen:	seit 30. März 1976 auf zwei Linien
Düsseldorf:	seit 1. Oktober 1972 auf vier Linien; Linienlängen 4,5; 13,9; 22,4; 27,8 km; Einsatzzeit nachts mit vier Fahrten je Linie
Hamburg:	seit 26. September 1976 auf acht Linien; Linienlängen 4,3; 5,3; 8,4; 16,9; 18,3; 20,2; 26,0; 38,5 km; Einsatzzeit von 1 bis 4 Uhr täglich.

